IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 3)
z dnia 18 grudnia 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 3)

18 grudnia 2019 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 21/19, SK 50/19, P 15/19, SK 44/19, P 19/19, SK 39/19, SK 59/19, SK 38/19.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jacek Krawczyk** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk, Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam dyrektora Biura Analiz Sejmowych, pana Jack Krawczyka wraz ze współpracownikami.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Czy są uwagi do zaproponowanego porządku dziennego? Nie ma. Mamy kworum, więc możemy rozpoczynać. Dziś mamy osiem spraw trybunalskich. Pierwsza sprawa SK 21/19.

Wszystkie sprawy, poza jedną, nie mają jeszcze wyznaczonych posłów sprawozdawców i będą je omawiali eksperci z Biura Analiz Sejmowych. Proszę bardzo.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 21/19 została wszczęta skargą konstytucyjną spółki, która zakwestionowała konstytucyjność art. 72 § 1 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa. Kwestionowana jest treść normatywna tego przepisu, która nie wynika wprost z brzmienia, cytuję: „Za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku”.

Problem konstytucyjny lokowany jest w treści normatywnej, jaka została nadana temu przepisowi na skutek trwałej i jednolitej linii orzeczniczej, przesądzonej uchwałą Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. 1GPS 1/11. W rozstrzygnięciu tym NSA uznał, że w rozumieniu skarżonego przepisu nadpłatą nie jest kwota podatku akcyzowego uiszczonego za sprzedaż energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego.

Przed przystąpieniem do zreferowania zarzutów oraz argumentacji, a także proponowanego rozstrzygnięcia przyjętego w projekcie, należy odnieść się do sposobu w jaki została ukształtowana treść tego przepisu. Jak wspomniałam, jego literalne brzmienie nie formułuje warunku, aby ten kto ubiega się o zwrot nadpłaty ponosił ciężar ekonomiczny nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku.

Jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych taki warunek pojawił się i był w niektórych sprawach formułowany, w następstwie wyroku TK z 6 marca 2002 roku w sprawie P 7/00. Przedmiotem rozpoznania w tamtej sprawie było rozporządzenie ministra finansów, które zwiększało zakres podmiotowy podatku akcyzowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdzając wówczas niekonstytucyjność rozporządzenia, stwierdził w sentencji, że niekonstytucyjność „nie stwarza podstawy zwrotu podatku uiszczonego na podstawie tego przepisu”. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia tego zagadnienia TK zaprezentował argumentację, że byłoby niezgodne z porządkiem demokratycznego państwa prawnego, a także byłoby niemoralne, gdyby ten ktoś nie był zubożony przez

zapłatę nienależnego bądź w nadmiernej wysokości pobranego podatku, a chwilę później, kosztem Skarbu Państwa, został wzbogacony. Ten wyrok, jak wspomniałam, skutkował rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych, które w sposób niejednolity przyjmowały lub nie taki warunek, weryfikując roszczenia o zwrot nadpłaty w podatku, nie tylko akcyzowym. Rozbieżność tę przesądziła uchwała 7 sędziów Izby Finansowej NSA z 2009 roku. Wówczas sędziowie przyjęli, że nie można przełamać wykładni językowej wykładnią celowościową, jeżeli miałaby być ona niekorzystna z punktu widzenia interesów podatnika.

Ta uchwała nie zamknęła dyskusji na temat sensu normatywnego analizowanego przepisu Ordynacji podatkowej. Na skutek pytania prawnego jednego ze składów orzekających sprawa ponownie zawisła przed TK. W sprawie o sygn. P 45/09 TK przedstawił wywód, że istnieje możliwość, również na gruncie polskiej konstytucji, przyjęcia różnych modeli nadpłaty. Istnieją rozwiązania innych państw, w których nadpłata jest warunkowana zubożeniem podmiotu, który ubiega się o jej zwrot, ale są także takie modele, tu wskazał model polski i rozwiązanie przyjęte w art. 72 Ordynacji podatkowej, w których ten warunek nie jest formułowany. W tamtej sprawie TK umorzył postępowanie ze względu na to, że uznał, iż zarzuty są skierowane wobec pominięcia legislacyjnego.

Rozstrzygnięcie TK nie zamknęło dyskusji doktrynalnej ani nie przyniosło ujednolicenia orzecznictwa. Nastąpiło to dopiero po podjęciu uchwały przez IG NSA, uchwały, do której odwołuje się skarżący w sprawie przeze mnie referowanej. W świetle tej uchwały nadpłatą nie jest kwota podatku akcyzowego uiszczona ze sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, gdy ten, kto ja uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego.

Skarżąca spółka uiściła podatek, który okazał się być pozbawiony podstawy prawnej, w związku z czym wstąpiła o zwrot nadpłaty. Był to podatek akcyzowy, w związku z tym był ujęty w cenie zapłaconej przez konsumenta energii elektrycznej. W następstwie tego sądy rozpoznające roszczenie o nadpłatę skarżącej spółki przyjęły, zgodnie z uchwałą NSA w sprawie 1GTS 1/11, że zwrot tej nadpłaty się nie należy.

Skarżąca spółka wyczerpała tok instancji i skierowała skargę konstytucyjną do TK, zarzucając art. 72 § 1 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa dwojakiego rodzaju niezgodność z konstytucją. Po pierwsze, stwierdziła, że treść kwestionowanego przepisu, ukształtowana w orzecznictwie NSA, wprowadziła nierówność wśród podatników, dlatego że istnieją zbliżone podatki, np. VAT, w których również kwota podatku ujęta jest w cenie uiszczanej ostatecznie przez konsumenta, a mimo to sądy nie przyjmują, tak jak w przypadku podatku akcyzowego, konieczności wykazania się zubożeniem po stronie podmiotu, który ubiega się o zwrot nadpłaty. Naruszenie konstytucyjne miałoby polegać na naruszeniu przez art. 72 § 1 pkt 1 zasady równości oraz art. 64 ust. 2 konstytucji. Druga grupa zarzutów ogniskuje się na naruszeniu zasady szczególnej określoności regulacji daniowych oraz naruszeniu zasady zakazu interpretacji przepisów podatkowych na niekorzyść podatnika, które są wywodzone przez TK z art. 84, w związku z 217 konstytucji.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę zarzutów, tych wskazujących na nierówność podatników wynikającą z orzecznictwa przyjętego przez NSA tylko w odniesieniu do płatników podatku akcyzowego od energii elektrycznej, to w przedstawionym projekcie przeprowadzona została analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Zostało wykazane, że nurt uzależniania zwrotu nadpłaty od zubożenia, poniesienia kosztu ekonomicznego przez podmiot występujący o zwrot nadpłaty, jest obecny i dotyczy także innych podatków, to jest rozstrzygnięcie z kwietnia br., które dotyczy podatku VAT. Przywołane w projekcie orzecznictwo dowodzi, że stanowisko skarżącej, która zasadza się na rozbieżności traktowania podatników w zależności od rodzaju podatku, jest niezasadne i nie znajduje oparcia w praktyce orzeczniczej. W związku z tym wnioskujemy o umorzenie postępowania.

Jeżeli idzie o drugi zarzut, w projekcie zawarta jest propozycja, żeby uznać, że art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, w zakresie, w jakim uzależnia istnienia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej od poniesienia uszczerbku majątkowego z powodu uiszczenia podatku przez podmiot dokonujący jego wpłaty, jest niezgodny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych.

Wśród argumentów zostało szeroko przywołane orzecznictwo TK, a także określone w tym orzecznictwie warunki brzegowe uznania wszelkich przepisów za zgodne z zasadą określoności. Jak wiadomo, ta zasada ma kwalifikowany wymiar, gdy chodzi o przepisy karne oraz przepisy ze sfery podatkowej. Gdy przepisy wiążą się ze zwiększeniem podatku albo z nałożeniem ciężarów po stronie podatnika, ten wymóg szczególnej staranności i jednoznaczności przepisów ma kwalifikowany, podwyższony charakter.

W tym przypadku orzecznictwo NSA, jakkolwiek ustabilizowało praktykę i przesądziło o znaczeniu normatywnym kwestionowanego przepisu, to jednak wykroczyło poza rezultat wykładni językowej na niekorzyść podatnika. W związku z tym wniosek ten wydaje się uzasadniony.

Jednocześnie w projekcie stanowiska sformułowany został wniosek o odroczenie przez TK terminu utraty mocy obowiązującej o maksymalny termin 18 miesięcy, na wypadek gdyby TK podzielił kierunek rozstrzygnięcia proponowany w projekcie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ta spółka akcyjna, gdyby dostała zwrot nadpłaconego podatku akcyzowego, byłaby, zgodnie z obowiązującymi przepisami zobowiązana również do zwrotu nadpłaty, którą ponieśli indywidualni odbiorcy?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Gdyby indywidualni odbiorcy zwrócili się o zwrot podatku zapłaconego w cenie, to tak. Jest to jeden z argumentów spółki skarżącej. Ona wskazuje na problem związany z roszczeniami, które zostały wobec niej skierowane. Ponieważ jednak w tym przypadku żadnego wyroku sądowego nie było, to trudno mówić o tym, że spółka doznała uszczerbku.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Oni musieliby się zwrócić o ten zwrot podatku.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Tak.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy informacje o tym, że spółka otrzymała zwrot tego podatku, to jest informacja na tej zasadzie, że wyroki sądu są jawne? Nie byłoby osobnej informacji? Spółka nie byłaby zobowiązana do przekazania informacji, że uzyskała zwrot nadpłaconego podatku?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Nie, nie byłaby zobowiązana.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To tyle, bo to jest bardzo szeroki i bardzo poważny temat. Pani mecenas poruszyła szereg spraw. Omówiła wyroki sądów administracyjnych w tej sprawie. Tyle. Jest to kwestia do uznania przez Komisję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy jeszcze jakieś pytania? Jeszcze BAS, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Uzupełniająco chciałabym dodać, że w minionej kadencji rozpatrywany był projekt ustawy rządowej – Ordynacja podatkowa, w której został przyjęty mechanizm uzależniający zwrot nadpłaty od poniesienia uszczerbku finansowego. Był to przepis, który równocześnie opatrzony był całym mechanizmem dowodzenia, w jaki sposób wyznaczyć, kto poniósł uszczerbek majątkowy. Było tam rozwiązanie prawne, które wskazywało na obowiązek udowodnienia przez organy skarbowe, że uszczerbek nie został poniesiony przez podmiot, który występuje o nadpłatę. To nie podatnik występujący o nadpłatę musiał udowadniać, że poniósł uszczerbek majątkowy.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ta spółka wykazała, że poniosła uszczerbek? Oni tylko wnieśli o zwrot części nadpłaconego podatku akcyzowego, nie wykazując, że ponieśli uszczerbek, czy tak?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Nie wykazali w postępowaniu sądowym, że ponieśli uszczerbek, dlatego że takie postępowanie nie było prowadzone. Nie ma w tej chwili takiego mechanizmu. Nie istnieje, na gruncie rozwiązań Ordynacji podatkowej instrumentarium, które pozwalałoby tego dowodzić. Cytowana przeze mnie uchwała IG NSA przesądzała, że pośrednik – czyli tylko formalny podatnik – nie może występować o zwrot w sytuacji, kiedy konsument w cenie ponosi koszt podatku. Taki automatyzm wówczas panował.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Proszę o przypomnienie jeszcze, jaka jest konkluzja i stanowisko?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Propozycja zawarta w projekcie stanowiska Sejmu brzmi: Sejm wnosi jednocześnie o stwierdzenie, że art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w zakresie, w jakim uzależnia istnienie nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej od poniesienia uszczerbku majątkowego z powodu uiszczenia podatku przez podmiot dokonujący jego wpłaty, jest niezgodny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84, w związku z art. 217, a także w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 konstytucji.

Ten zakres został sformułowany na bazie stanu faktycznego, leżącego u podstaw skargi konstytucyjnej, żeby jak najwęziej TK derogował ów przepis, bo wymóg zubożenia, jako warunek zwrotu nadpłaty, jest przed sądem wnoszony także w szeregu innych podatków. Wydaje się, że interwencja ustawodawcy, po ostatnim potencjalnym wyroku TK, musiałaby być szersza i dotyczyć także innych podatków.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy są jeszcze pytania? Nie słyszę. Sprawa została przedstawiona, przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego projektu stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (8)

Stanowisko zostało przyjęte. Ciekawe, jak się sprawa rozstrzygnie.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 50/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 50/19 została wszczęta przez osobę fizyczną, która kwestionuje artykuł Kodeksu postępowania cywilnego. Artykuł ten obecnie już nie obowiązuje, ale ze względu na to, że dotyczy praw i wolności jednostki, na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może być objęty kontrolą Trybunału. Treści normatywne, analogiczne do tych, które będę omawiała, znajdują się obecnie w k.p.c., w jego nowym brzmieniu ukształtowanym nowelą, która weszła w życie w październiku br. Niemniej, ze względu na konkretny charakter skargi konstytucyjnej i kontroli nią zainicjowanej, będę się odnosiła do brzmienia adekwatnego dla rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

Zgodnie z brzmieniem art. 328 § 1^1 Kodeksu postępowania cywilnego, cytuję: „Jeżeli przebieg posiedzenia jest utrwalany za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, uzasadnienie może być wygłoszone po ogłoszeniu sentencji wyroku i utrwalone za pomocą tego urządzenia, o czym przewodniczący uprzedza przed wygłoszeniem uzasadnienia. W razie wygłoszenia uzasadnienia na posiedzeniu nie podaje się odrębnych motywów rozstrzygnięcia”.

Krótko mówiąc, kwestionowany przepis wprowadza nowy rodzaj uzasadnienia, alternatywny w stosunku do tego, do którego tradycyjnie jesteśmy przyzwyczajeni, czyli uzasadnienia pisemnego orzeczeń sądowych. Dopuszcza się taką ewentualność, żeby uzasadnienie miało formę wygłoszoną. W doktrynie mówi się o uzasadnieniu ustnym albo elektronicznym. Uzasadnienie wygłoszone jest nagrywane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk albo obraz i dźwięk. Jest ono dostępne i możliwe do wielokrotnego odtwarzania przez sąd i strony postępowania. Niezależnie od tego, jeżeli uczestnik

postępowania wystąpi z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia wyroku, to otrzymuje tzw. transkrypcję, czyli przeniesienie na formę papierową tego, co zostało wygłoszone w ramach rozprawy bądź posiedzenia.

Skarżący jest zdania, że uzasadnienie, które otrzymał w swojej sprawie, wydane przez sąd II instancji, to było uzasadnienie wygłoszone, którego transkrypcję otrzymał. Uważa on, że sporządzone ono zostało w sposób, który udaremnił mu możliwość zapoznania się z argumentacją sądu i motywami, które zadecydowały o zapadłym w jego sprawie rozstrzygnięciu. Jest on zadania, że sąd nie wskazał podstawy prawnej swojego rozstrzygnięcia, ani nie wskazał, dlaczego jednym argumentom przyznał rację a inne odrzucił. Odwołując się do orzecznictwa SN, wskazywał, że tego rodzaju uchybienia uniemożliwiają stronie realizację jej prawa do sądu.

Przeanalizował również dorobek TK, który uznaje, że jednym z elementów konstytucyjnego prawa do sądu jest możliwość poznania motywów rozstrzygnięcia wydanego w sprawie jednostki. Na tej bazie skarżący zakwestionował zgodność art. 328 § 1^1 Kodeksu postępowania cywilnego z art. 45 konstytucji.

W tym przypadku, sporządzony przez BAS projekt stanowiska Sejmu zawiera propozycję umorzenia postępowania.

W analizie formalnoprawnej tego projektu wykazane zostały nie tylko niedostatki uzasadnienia tej skargi konstytucyjnej, które, poza sformułowaniem pewnej tezy, nie są opatrzone argumentami, gdyż przede wszystkim przedstawiona jest koncepcja uzasadnienia wygłoszonego. Do tego rodzaju uzasadnień sądowych odnoszą się te wszystkie przepisy k.p.c., które określają, jaka powinna być zawartość uzasadnienia sporządzanego pisemnie przez sąd. Innymi słowy, zarówno wyjaśnienie podstawy prawnej, jak i faktycznej argumentów, powinno znaleźć się w uzasadnieniu, które jest wygłaszane. Natomiast uchybienia, jeśli mają miejsce w tym zakresie, to noszą charakter niezgodnej z k.p.c. praktyki sądowej, a nie jest to wynik wadliwego ukształtowania przepisów prawnych. Na poparcie tej tezy przywołane są orzeczenia sądów, w tym SN, w których zarzuty sformułowane wobec uzasadnień wygłaszanych, które są następnie transkrybowane, są formułowane przez SN. Innymi słowy, SN też definiuje w ten sposób warunki sporządzania tych transkrypcji i formułowania uzasadnień wygłaszanych. Ze względu na doniosłość konstytucyjnego prawa do sądu, możliwość sporządzenia uzasadnienia w formie ustnej jest ujęta w k.p.c. fakultatywnie. Wybór formy jest pozostawiony sądowi. Jeżeli skład orzekający jest zdania, że sprawa jest skomplikowana, zawiera niuanse i wymaga rozważań prawnych, które wymagają dużej skrupulatności, to sąd może poprzestać na wygłoszeniu ustnym zasadniczych motywów rozstrzygnięcia i sporządzeniu uzasadnienia pisemnego. Jeśli sprawa jest prostsza lub sąd ma w tej kwestii większe doświadczenie, to może zdecydować o tym, że będzie to uzasadnienie wygłaszane. Jeżeli natomiast chodzi o same transkrypcje, to są one sporządzane przez urzędników sądowych, nie przez sędziów. Jeżeli chodzi o techniczne aspekty sporządzania transkrypcji, to jest w tej kwestii pewna standaryzacja wynikająca z rozporządzenia ministra sprawiedliwości.

Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa skarżącego najistotniejsze wydaje się to, że w orzecznictwie SN ukształtowana jest linia, która wskazuje na to, że można wnieść skargę kasacyjną do SN, kwestionując luki w uzasadnieniu sądu II instancji i podnosząc, że te deficyty uzasadnienia uniemożliwiają jednostce skorzystanie ze skargi kasacyjnej co do meritum. Tego rodzaju skargi kasacyjne są przez SN uwzględniane. Taka możliwość stała również przed skarżącym w niniejszej sprawie.

Jeżeli są pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie słyszę. Sprawa została przedstawiona, przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska o umorzeniu tego postępowania? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. P 15/19. Jest to jedyna sprawa z wyznaczonym posłem. Oddaje głos panu posłowi Szaramie. Proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest sprawa, w której złożyłem deklarację reprezentowania Sejmu jeszcze w poprzedniej kadencji. W tej kadencji musimy dopiero dorobić się sposobów postępowania, ale to jest sprawa jeszcze z poprzedniej kadencji.

Ponieważ rozmawiałem z panem mecenasem, który przygotował stanowisko w tej sprawie, a są tu pewne wątpliwości, dlatego proszę, żeby to pan mecenas przedstawił projekt stanowiska.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, w sprawie o sygnaturze akt P 15/19 sąd przedmiotem kontroli uczynił art. 434 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego. Przepis ten stanowi: „Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie: 1) wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy, oraz 2) w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia, oraz 3) w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym, chyba że środek odwoławczy nie pochodzi od oskarżyciela publicznego lub pełnomocnika i nie podniesiono w nim zarzutów albo ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od podniesionych zarzutów”.

Aby prawidłowo zrozumieć problem konstytucyjny, który jest podnoszony w tej sprawie, a także nasze stanowisko w tej sprawie, należy zwrócić szczególną uwagę na stan faktyczny tej sprawy karnej, na kanwie której sąd wystąpił z pytaniem prawnym.

Otóż, sąd rejonowy, który w tej sprawie jest sądem I instancji, umorzył postępowanie karne wobec oskarżonej i użył w tym zakresie następującej formuły, cytat: „Przyjmując, iż zachowanie oskarżonej, zarzucone jej w akcie oskarżenia, stanowi jeden czyn polegający na tym, iż w nocy z 3 na 4 grudnia 2015 r. znieważyła słowami powszechnie uznanymi za obelżywe (…) i kwalifikując go z art. 216 § 1 k.k., postępowanie wobec niej, na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. w związku z art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. umarza”.

Jak widać po podstawie prawnej umorzenia tego postępowania, sąd umorzył je z powodu stwierdzenia znikomej społecznej szkodliwości czynu zabronionego. Natomiast nie to jest w tej sprawie najważniejsze. Najważniejsze jest to, że sąd, umarzając to postępowanie, jednocześnie przypisał oskarżonej czyn z art. 216 § 1 k.k., czyli znieważenie. Istotne jest brzmienie tego przepisu, który stanowi: „Kto znieważa inną osobę w jej obecności albo choćby pod jej nieobecność, lecz publicznie lub w zamiarze, aby zniewaga do osoby tej dotarła, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Z zacytowanego przepisu wynika, że jednym ze znamion tego czynu zabronionego jest to, aby znieważające wypowiedzi zostały wypowiedziane albo w obecności osoby pokrzywdzonej, albo pod nieobecność osoby pokrzywdzonej, ale publicznie lub w zamiarze, aby zniewaga do osoby pokrzywdzonej dotarła.

Jeżeli skonfrontujemy opis czynu, który został zawarty w wyroku sądu I instancji, z treścią art. 216 § 1, to uświadomimy sobie, że sąd dopuścił się błędu polegającego na tym, że przypisując czyn zabroniony oskarżonej nie wskazał na wszystkie jego znamiona. W tym przypadku nie wskazał na to, czy do czynu znieważającego doszło w obecności osoby pokrzywdzonej, czy też pod jej nieobecność, ale publicznie, czyli w zamiarze, aby zniewaga do osoby pokrzywdzonej dotarła.

Od takiego wyroku I instancji apelację wywiódł pełnomocnik oskarżyciela prywatnego. Jednakże w tej apelacji, kwestionując wyrok I instancji, nie sformułował zarzutu co do błędu pominięcia w opisie czynu tego elementu, o którym przed chwila mówiłem. Teraz sąd pytający, który jest sądem odwoławczym w tej sprawie, z jednej strony dostrzega, że ma do czynienia z wadliwym opisem czynu, ale z drugiej strony dostrzega także i to, że pełnomocnik oskarżyciela prywatnego takiego zarzutu nie podniósł. W związku z tym, między innymi na gruncie kwestionowanego przepisu, nie może tego uzupełnić z urzędu. Jednocześnie, o czym pisze wprost sąd pytający w uzasadnieniu, sąd jest przekonany, że oskarżona dopuściła się czynu zabronionego, co wynika i z uzasadnienia wyroku sądu I instancji, i z lektury akt sprawy.

Na kanwie takiego stanu faktycznego sąd pytający zarzuca, że kwestionowany przepis, w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi odwoławczemu orzeczenie na niekorzyść

oskarżonego i uzupełnienie opisu czynu przypisanego mu przez sąd I instancji, który pominął w tym opisie znamię ustawowe. W sytuacji, gdy uchybienie to nie zostało podniesione w środku odwoławczym pełnomocnika oskarżyciela prywatnego, a z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku lub nie budzących wątpliwości ustaleń faktycznych wynika realizacja tego znamienia, to skutkuje to obowiązkiem uniewinnienia oskarżonego. Jest to zgodne z art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

Sąd pytający, powołując się na te dwa wzorce kontroli, wskazuje przede wszystkim na prawo do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej. Stwierdza on, że sytuacja, w której nie może skazać oskarżonej tylko z tego powodu, że pełnomocnik oskarżyciela prywatnego nie umieścił w podnoszonej apelacji pominięcia w opisie czynu, znamion czynu zabronionego… W ocenie sądu pytającego jest to rozstrzygnięcie niesprawiedliwe.

Kilka słów na temat zawartości normatywnej kwestionowanego przepisu. Najogólniej rzecz ujmując, odpowiada on na pytanie, kiedy sąd odwoławczy może zmienić wyrok I instancji. Chodzi, oczywiście, o zmianę na niekorzyść oskarżonego. Zgodnie z tym przepisem sąd może zmienić wyrok na niekorzyść oskarżonego, po pierwsze, tylko wówczas, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy. W tej sprawie ten warunek został spełniony, bo została wniesiona apelacja przez pełnomocnika oskarżyciela prywatnego. Po drugie, sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia. Ten warunek również został spełniony, ponieważ apelacja została skierowana co do winy, czyli w istocie, co do całości orzeczenia. Po trzecie, to jest w tej sprawie najważniejsze, sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym.

Dalej są opisane wyjątki, ale w tej sprawie nie mamy do czynienia z wyjątkami, bo apelacja została złożona przez profesjonalnego pełnomocnika. Skoro nie wskazał on na uchybienie w postaci ominięcia w opisie czynu znamion czynu zabronionego, to nie aktualizuje się w tej sprawie możliwość orzeczenia na niekorzyść oskarżonego, bo te warunki, które zostały przedstawione w przepisie, mają charakter kumulatywny i muszą być spełnione łącznie. W tej sytuacji sąd odwoławczy nie może zmienić zaskarżonego wyroku, nie może z urzędu uzupełnić opisu czynu, a co więcej, musi uniewinnić oskarżoną, bo przypisany jej czyn został sformułowany w wyroku I instancji w taki sposób, że nie zostały tam wskazane wszystkie znamiona czynu zabronionego. Innymi słowy, na podstawie samego opisu nie możemy powiedzieć, że oskarżona dopuściła się czynu zabronionego.

Należy zwrócić uwagę na to, że w kwestionowanym przepisie został zawarty zakaz *reformationis in peius*. Istotne jest to, że zakaz *reformationis in peius* ma nie tylko umocowanie ustawowe, ale także umocowanie konstytucyjne. Dlatego że zgodnie z orzecznictwem TK ten zakaz jest zawarty w art. 42 ust. 2 konstytucji, czyli w konstytucyjnym prawie do sądu. Ta regulacja chroni pewną wartość konstytucyjną.

Należy zwrócić też uwagę na pewną kontrowersję. W orzecznictwie TK nie jest w pełni wyjaśnione, jak TK ów zakaz postrzega. Czy postrzega go wąsko i widzi naruszenie *reformationis in peius* wyłącznie wówczas, gdy sąd orzeka na niekorzyść oskarżonego w sytuacji, gdy środek odwoławczy został złożony na jego korzyść. Czy też postrzega ten zakaz szerzej, czyli z uwzględnieniem tych elementów, które znalazły się w regulacji ustawowej. Chodzi o uwzględnienie tego, że sąd może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie wówczas, gdy profesjonalny pełnomocnik podniósł zarzut dotyczący orzeczenia sądu I instancji.

Wydaje się, że w naszym projekcie stanowiska jest przedstawiane, że należy zakaz *reformationis in peius* postrzegać szeroko. Te elementy są integralnie ze sobą powiązane. Regulacją konstytucyjną objęty jest zakaz orzekania na niekorzyść oskarżonego, jeżeli zarzut nie został podniesiony w apelacji, w tym przypadku pełnomocnika oskarżyciela prywatnego.

Jasne jest, że jeżeli w procesie karnym istnieje zakaz *reformationis in peius,* to w pewnych sytuacjach może to ograniczać prawo do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej. Może to prowadzić do tego, że nie będzie możliwe dokonanie odpowiedniej korekty wyroku tylko z tego powodu, że w apelacji nie został sformułowany stosowny zarzut.

Skoro sprawiedliwość proceduralna również jest wartością konstytucyjną, to na kanwie tej sprawy mamy do czynienia z kolizją wartości konstytucyjnych. Żeby jeszcze bardziej skomplikować to zagadnienie trzeba wskazać, że obie te wartości nie są wartościami absolutnymi. Zarówno jedna, jak i druga wartość może podlegać limitacji na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji.

W analizowanej sprawie ustawodawca, rozstrzygając kolizję wartości konstytucyjnych, przyznał pierwszeństwo zakazowi *reformationis in peius,* dopuszczając w ten sposób do uniewinnienia oskarżonej. Stało się tak, mimo że sąd II instancji dostrzegł w sprawie dowody jej winy. Ustawodawca uznał, że obowiązek ukarania sprawcy czynu zabronionego powinien ustąpić prawu do obrony. Wydaje się, że u podstaw takiego rozstrzygnięcia tej kolizji wartości konstytucyjnych legło spostrzeżanie, przekładając to na realia tej sprawy, że sąd I instancji dopuścił się błędu i w opisie czynu nie zawarł wszystkich jego znamion. Profesjonalny pełnomocnik oskarżyciela prywatnego tej kwestii nie dostrzegł, czyli również dopuścił się pewnego błędu. Nie może być tak, że ostatecznie kosztami tych błędów będzie obciążana oskarżona. Stąd takie rozstrzygnięcie w kwestionowanym przepisie. Należy też mieć na uwadze to, że ustawodawca mógł rozstrzygnąć tę kolizję wartości konstytucyjnych w inny sposób, w taki, jaki jest proponowany w pytaniu prawnym.

Wydaje się, że rozwiązując tę kolizję w ten sposób, w jaki została ona w kwestionowanym przepisie rozwiązana, ustawodawca mieści się w swobodzie regulacyjnej i w związku z tym należy uznać, że ten przepis jest przepisem konstytucyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś z państwa chciałby się wypowiedzieć na temat obowiązywania zasady *reformationis in peius?* Wydaje się, że tego kwestionować nie powinniśmy, ale sąd kwestionuje i dlatego się pyta. Moje wątpliwości wynikają z tego, czy my nie powinniśmy po prostu pójść… Czytam jeszcze raz: „Sąd chce, aby uznać, iż art. 434 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego, w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi odwoławczemu orzeczenie na niekorzyść oskarżonego i uzupełnienie opisu czynu przypisywanego mu przez sąd I instancji…". To jest zasada, o której mówiliśmy, że sąd nie może orzec na niekorzyść oskarżonego poprzez uzupełnienie opisu czynu przypisywanego mu przez sąd I instancji.

Dalej sąd pytający brnie w szczegóły: „który pominął w tym opisie znamiona ustawowe w sytuacji, gdy uchybienie to nie zostało podniesione w środku odwoławczym pełnomocnika oskarżyciela prywatnego, a z treści zaskarżonego wyroku, z niebudzących wątpliwości ustaleń faktycznych wynika realizacja tego znamienia".

Mam wątpliwość, czy sąd II instancji, który tę sprawę rozstrzyga, doszedł do wniosku, że nie budzi wątpliwości to, iż tego czynu dokonano, natomiast zabrakło go w opisie wyroku sądu I instancji. Czy nie mamy tutaj do czynienia z taką sytuacją, że sąd II instancji, zamiast ustalić okoliczności faktyczne związane z tą sprawą, zadaje pytanie prawne, które ma tylko w sposób teoretyczny związek z jej rozstrzygnięciem.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Nie, panie pośle, ma istotny związek faktyczny, bo sytuacja wygląda w ten sposób, że sąd II instancji rozpoznaje apelację, w której nie podniesiono tego, że jest błąd sądu I instancji, polegający na tym, że opis jest niepełny, natomiast z urzędu dostrzega ten błąd. Jednocześnie nie może nic z tym zrobić, bo to nie zostało podniesione w apelacji.

Nie może z urzędu odnieść się do tej kwestii. Mógłby orzec na niekorzyść oskarżonego, w tym układzie procesowym, gdy apelacja pochodzi od profesjonalnego pełnomocnika, jedynie wówczas, gdyby pełnomocnik napisał w apelacji: „Zarzucam to, że w opisie wyroku I instancji pominięto znamiona". Wtedy sąd II instancji może ten zarzut uwzględnić. Najprawdopodobniej sąd II instancji chciał skazać oskarżonego, ale tego zrobić nie mógł, bo nie miał zarzutów.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy sąd II instancji mógł błędnie zinterpretować ten materiał dowodowy, który został zgromadzony przez sąd I instancji?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Wykluczyć tego nie możemy.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mógł, prawda? Jeżeli chodzi o apelację oskarżyciela posiłkowego, to „nie podniósł w sprawie zarzutów dotyczących pominięcia w opisie czynu brakującego znamienia. Uchybienie to nie zostało w apelacji uwzględnione". My tę apelację znamy tylko z opisu tego pytania prawnego do TK, czy tak?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Bardzo często tak jest, panie pośle. Musimy działać w pełnym zaufaniu do tego, co sąd II instancji pisze. Może sąd nie pisze tego wprost, ale ewidentnie wynika to z uzasadnienia pytania prawnego, że najprawdopodobniej chciałby skazać. To jest jedyny racjonalny powód zadania tego pytania prawnego. Przyjmujemy, że najprawdopodobniej sąd miał ku temu powody. My też nie mamy, jako Sejm, kompetencji, żeby weryfikować tego typu opis.

Poseł Piotr Zientarski (KO):

Tu może być jeszcze jedna kwestia, bo pan wylicza słusznie błędy na poszczególnych etapach. Trzeba zastanowić się nad podstawowym błędem pełnomocnika oskarżyciela prywatnego. Czy sporządzając, tego też nie wiemy, prywatny akt oskarżenia w ogóle sformułował on zarzut we właściwym opisie. Od tego trzeba zacząć, bo, po pierwsze, musi być akt oskarżenia i oskarżona musi wiedzieć, o co jest oskarżona. Może tego nie być w pierwotnym akcie oskarżenia, czego nie wiemy, a o czym wiemy z apelacji. Czy rzeczywiście sąd II instancji ma to wszystko interpretować na niekorzyść oskarżonej?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy pozytywna odpowiedź na pytanie sądu okręgowego nie byłaby też taką nową, niekoniecznie pozytywną sytuacją, że sądy apelacyjne mogłyby wyjść poza zakres zaskarżenia, na niekorzyść oskarżenia, gdyby dostrzegły jakieś nowe okoliczności? Może to stworzyć nowy, legislacyjnie niebezpieczny precedens.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Takie też jest założenie tych przepisów. Ustawodawca wychodzi z założenia, że jeżeli strona, w tym przypadku oskarżyciel prywatny, jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika i mamy do czynienia w tej sprawie z oczywistym błędem, bo pełnomocnik tego nie dostrzega, to sąd II instancji nie powinien wyręczać strony. Takie jest założenie tej regulacji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dla całości Komisji. Gdybyśmy mieli do czynienia z postępowaniem, w którym nie występowałby profesjonalny pełnomocnik, to pole do działania dla sądu też byłoby inne.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Wówczas z urzędu sąd powinien się tym zająć.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Chodzi o to, żebyśmy wszyscy mieli pełen obraz. Proszę o powtórzenie konkluzji i przejdziemy do głosowania.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Odczytam całość, łącznie z zakresem zaskarżenia. Art. 434 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi odwoławczemu orzeczenie na niekorzyść oskarżonego i uzupełnienie opisu czynu przypisanego mu przez sąd I instancji, który pominął w tymże opisie znamię ustawowe, w sytuacji gdy uchybienie to nie zostało podniesione w środku odwoławczym pełnomocnika oskarżyciela prywatnego, a z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku lub niebudzą-

cych wątpliwości ustaleń faktycznych wynika realizacja tego znamienia, co skutkuje obowiązkiem uniewinnienia oskarżonego, jest zgodny z art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. To jest całość konkluzji. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 44/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dla zrozumienia tego problemu konstytucyjnego konieczne jest przedstawienie dość szczegółowe stanu faktycznego.

Skarga została zainicjowana przez skarżącego, który był osadzony w Areszcie Śledczym w Łodzi. Do tego aresztu wpłynęła korespondencja z jednej z komend powiatowych Policji. W związku z tym, że na kopercie jako adresat został wskazany Areszt Śledczy w Łodzi i nie pojawiło się tam, ani imię, ani nazwisko osadzonego, korespondencja została otwarta w sekretariacie AŚ w Łodzi. Po otwarciu korespondencji okazało się, że jest ona przeznaczona dla osadzonego. W związku z tym następnego dnia funkcjonariusz aresztu śledczego dostarczył osadzonemu, czyli oskarżonemu w tej sprawie, przeznaczoną dla niego korespondencję. Z uwagi na wcześniejsze okoliczności korespondencja była w otwartej kopercie.

Na kanwie takiego stanu faktycznego skarżący, czyli ten osadzony, zarzuca niekonstytucyjność dwóm przepisom: po pierwsze, § 19 ust. 1 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego odbywania kary pozbawienia wolności, który stanowił: „Korespondencję adresowaną do skazanego doręcza mu upoważniony funkcjonariusz”. My nie zajmujemy stanowiska w sprawie tego rozporządzenia, bo Sejm nie jest organem, który to rozporządzenie uchwalił.

Jednocześnie zaskarżony został przepis ustawowy: art. 134 § 2 k.p.k., który stanowi, że: „Osobom pozbawionym wolności doręcza się pismo za pośrednictwem administracji odpowiedniego zakładu”.

Skarżący zarzuca tym przepisom, że są one niekonstytucyjne, w zakresie, w jakim ustawodawca pominął legislacyjne uregulowanie sposobu adresowania, a w konsekwencji dostarczania pism osobom pozbawionym wolności, celem uniemożliwienia bezpośredniego przekazania ich wskazanemu adresatowi w przypadku zaistnienia przesłanek z art. 8a § 2 i 3 k.k.w. Najogólniej rzecz ujmując, w art. 8a chodzi o korespondencję urzędową. Ta korespondencja, zgodnie z tymi przepisami, nie powinna być otwierana przez funkcjonariuszy aresztu śledczego, ale powinna być przekazana bezpośrednio osadzonemu. Ten brak, który został podniesiony w zarzucie, miał w ocenie skarżącego doprowadzić do tego, że funkcjonariusze komendy powiatowej Policji wadliwie zaadresowali korespondencję do skarżącego. Zamiast umieścić na kopercie imię i nazwisko osadzonego wskazali wyłącznie areszt śledczy. To doprowadziło do otwarcia korespondencji przez funkcjonariuszy aresztu śledczego. Doszło do pewnego nieporozumienia. Prawidłowe odczytanie stanu prawnego, które jest stanem *de lege lata,* wiedzie do jednoznacznego wniosku, że wszystko to, czego oczekuje skarżący od obowiązującego stanu prawnego już jest. Faktycznie powinno być tak, zgodnie z obowiązującymi przepisami, że korespondencja powinna być zaadresowana do osadzonego i jemu bezpośrednio powinna być przekazana. Natomiast w tej sprawie doszło do ludzkiej pomyłki i w komendzie powiatowej Policji błędnie zaadresowano kopertę, wskazując jedynie areszt śledczy.

W stanowisku wskazujemy te przepisy, z których można wyprowadzić obowiązek adresowania ze wskazaniem imienia i nazwiska osadzonego. Zatem stan prawny nie jest wadliwy, natomiast został wadliwie zastosowany w komendzie powiatowej Policji. Do kognicji TK nie należy ocena wadliwej praktyki, stąd pojawia się wniosek o umorzenie postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sprawa oczywista. Czy są pytania? Nie słyszę. Czy są głosy w dyskusji? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. P 19/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Dziękuję raz jeszcze. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. P 19/19 przedmiotem kontroli jest art. 89 ustawy – Kodeks wykroczeń, w następującym brzmieniu: „Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7, dopuszcza do przebywania małoletniego na drodze publicznej lub na torach pojazdu szynowego, podlega karze grzywny albo karze nagany”.

U podstaw zastrzeżeń, które zostały sformułowane przez sąd pytający, leży przekonanie sądu, że kwestionowany przepis przewiduje odpowiedzialność wykroczeniową za dopuszczenie do przebywania małoletniego do lat 7 na drodze publicznej w jakichkolwiek okolicznościach.

W pytaniu prawnym przyjmuje się, że odpowiedzialność wykroczeniowa aktualizuje się w każdym bez wyjątku przypadku, kiedy zobowiązany do opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 dopuszcza do przebywania tego małoletniego na drodze publicznej. W konsekwencji takiej interpretacji sąd pytający przyjmuje, że odpowiedzialności, na podstawie kwestionowanego przepisu, podlegają także osoby, które sprawują nadzór i opiekę nad małoletnim do lat 7, razem z nim przebywając na drodze publicznej. Oznaczałoby to, że jeżeli rodzic, trzymając dziecko do lat 7 za rękę, uda się z nim na spacer chodnikiem drogi gminnej i roztacza opiekę nad tym dzieckiem, to także ponosi odpowiedzialność wykroczeniową z art. 89 Kodeksu wykroczeń. Taka interpretacja została zaprezentowana przez sąd pytający. My uznajemy, że jest to absurdalne i przez to niezgodne z konstytucją.

Problem polega na tym, że interpretacja zaprezentowana przez sąd pytający jest oczywiście wadliwa, ponieważ nie uwzględnia kontekstu normatywnego. Istotne znaczenie ma tu przede wszystkim art. 43 Prawa o ruchu drogowym, który w ust. 1 mówi, że: „Dziecko w wieku do 7 lat może korzystać z drogi tylko pod opieką osoby, która osiągnęła wiek co najmniej 10 lat”. Z tego przepisu wynika, że dziecko w wieku do lat 7 może przebywać na drodze publicznej, jeżeli znajduje się po opieką osoby, która osiągnęła wiek co najmniej 10 lat. W konsekwencji jest tak, że jeżeli dziecko przebywa z rodzicem, to nie mamy do czynienia z sytuacją, w której ten rodzić popełnia wykroczenie przewidziane w kwestionowanym przepisie.

Można też wskazać na inne przepisy dotyczące przebywania dziecka w strefie zamieszkania, na drodze przewidzianej wyłącznie dla pieszych, gdzie dziecko może przebywać samo, bez opieki osoby, która osiągnęła wiek co najmniej 10 lat.

W związku z taką sytuacją nie sposób przyjąć, żeby argumenty, które zostały wywiedzione przez sąd pytający na bazie tak wadliwej interpretacji, mogły przekonać i obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu.

Stąd też wniosek, że kwestionowany przepis jest zgodny z konstytucją. Dziękuję bardzo

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 39/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 39/19 dotyczy podatku od nieruchomości i została zainicjowana przez podatnika prowadzącego działalność gospodarczą. Przedmiotem kontroli jest art. 1a ust. 1 pkt 3, w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 1 lit. a)

i art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.

Zanim przejdę do szczegółowej analizy zarzutów skarżącego, pragnę zauważyć, że w naszym stanowisku wnioskujemy o umorzenie badania art. 5 tej ustawy, dlatego że przepis ten określa kompetencje rady gminy do ustalania wysokości stawki podatku od nieruchomości, a skarżący w skardze konstytucyjnej nie podnosi żadnych argumentów przeciwko takiej kompetencji. W związku z tym w naszym stanowisku poddajemy analizie tylko art. 1a ust. 1 pkt 3 tejże ustawy.

Przepis ten stanowi: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b), chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych”.

Pokrótce muszę odnieść się do stanu faktycznego, aby można było zrozumieć problem konstytucyjny. Skarżący jest przedsiębiorcą, który prowadzi działalność gospodarczą w postaci działalności konsultingowej, ale jednocześnie jest właścicielem nieruchomości położonej w specjalnej strefie ekonomicznej. Problem polega na tym, że skarżący twierdzi, iż te nieruchomości, które nabył w specjalnej strefie ekonomicznej, nie są nieruchomościami związanymi z działalnością gospodarczą, ponieważ zostały one nabyte do realizacji celów prywatnych a nie celów gospodarczych. Skarżący szukał ochrony w sądach administracyjnych, które mu tej ochrony nie udzieliły, a więc w ostateczności zwrócił się ze skargą konstytucyjną.

Jeżeli chodzi o stan prawny, to kształtuje się on następująco. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych definiuje nieruchomości, a konkretnie grunty, budynki i budowle związane z prowadzenie działalności gospodarczej. Przez te grunty, budynki i budowle rozumie nieruchomości będące w posiadaniu przedsiębiorcy. Cały problem polega na tym, co znaczy „w posiadaniu przedsiębiorcy”.

W orzeczeniach sądów administracyjnych można znaleźć dwa stanowiska. Pierwsze, które stosuje ten przepis literalnie, czyli „w posiadaniu przedsiębiorcy” oznacza, że przedsiębiorca jest właścicielem, czyli *de facto* jest w jego posiadaniu, a więc ponosi wyższy podatek z tytułu gruntów związanych z działalnością gospodarczą. Ta stawka podatku jest znacznie wyższa.

W orzeczeniach sądów administracyjnych jest także drugi nurt, który zwrot „w posiadaniu nieruchomości” interpretuje bardzo wąsko. Sądy przyjęły dodatkowe kryteria, między innymi pod wpływem orzeczenia TK w sprawie SK 13/15. Ten nurt jest dzisiaj dominujący. Sądy badają, czy posiadane przez przedsiębiorcę nieruchomości są nieruchomościami rzeczywiście związanymi z działalnością gospodarczą. W tej kwestii stosują dwa kryteria. Pierwsze kryterium jest odpowiedź na pytanie: Czy nieruchomość jest włączona do ewidencji środków trwałych? Czy ta nieruchomość jest faktycznie wykorzystywana do działalności gospodarczej? Drugie kryterium jest związane z charakterem samej nieruchomości.

W przypadku skarżącego są to nieruchomości położone w specjalnej strefie ekonomicznej. Te nieruchomości zostały zakwalifikowane jako nieruchomości przeznaczone na działalność przemysłową, z wyłączeniem możliwości wykorzystania na budownictwo mieszkaniowe. Sądy przyjęły, że taka nieruchomość, nawet jeżeli faktycznie nie jest w dniu dzisiejszym wykorzystywana przez przedsiębiorcę do działalności gospodarczej, to jej charakter nie wyklucza tego, iż w przyszłości zostanie wykorzystana do tego celu. Skarżący może z czasem zmienić swój profil, może tę nieruchomość wydzierżawić, może ją wynająć i pobierać z niej różnego rodzaju pożytki. Ostatecznie, to drugie stanowisko dominuje dzisiaj w orzecznictwie sądów administracyjnych. To drugie stanowisko zostało zastosowane także w sprawie skarżącego.

Skarżący wnosi o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64, w związku z art. 62 konstytucji, czyli zasadą proporcjonalności. Wskazuje, że zaskarżony przepis ma charakter sankcyjny, bo ustawodawca nakłada na niego sankcje podatkowe.

W takim zakresie wnioskujemy o umorzenie postępowania, bo nietrudno ustosunkować się do stwierdzenia, że przepis ma charakter sankcyjny bądź podatek ma charakter sankcyjny. Ta skarga konstytucyjna nie jest opatrzona dalej żadnym uzasadnieniem. Skarżący odwołuje się jedynie do argumentu racjonalnego, bo powołuje się na *casus* zegarmistrza, który prowadzi zakład w Krakowie a nabył nieruchomości nad morzem. Pytanie: Czy te nieruchomości nad morzem służą do działalności gospodarczej? To nie jest argument przemawiający za obaleniem domniemania niekonstytucyjności danego przepisu. To bardziej jest argument pod adresem racjonalności rozwiązań ustawodawcy.

Natomiast drugi argument, z którym należało się zmierzyć w tej sprawie, polega na naruszeniu zasady szczegółowej określoności przepisów podatkowych, w związku z art. 64 konstytucji. My stoimy na stanowisku, że ten przepis jest zgodny z konstytucją, jeżeli odniesiemy go do takiego zakresu, w jakim odnosi się do przeznaczonych na cele przemysłowe gruntów, budynków i budowli będących w posiadaniu przedsiębiorcy. W tym przypadku nie mówimy bowiem o jakichkolwiek gruntach, tylko mówimy o gruntach, które znajdują się w specjalnej strefie ekonomicznej. One z natury rzeczy przeznaczone są na działalność inwestycyjną, gospodarczą, bo taki jest cel istnienia strefy ekonomicznej.

Zawężamy przedmiot kontroli. Jeżeli zawęzimy przedmiot kontroli do takiego rozumienia tego przepisu, to stwierdzamy, że przepis ten jest zgodny z art. 64 konstytucji, w związku z zasadą szczegółowej określoności prawa. Jest tak także z tego względu, że zaskarżony przepis w ujęciu literalnym ma bardzo szerokie oddziaływanie. Jednak sąd nadał mu wąskie znaczenie, a normom prawnym, które zostały z tego wąskiego przepisu wyprowadzone przez sądy administracyjne, nie można zarzucić niekonstytucyjności.

Stąd nasz wniosek o zgodność z konstytucją. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Babalski, bardzo proszę.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Nie wiem, czy to jest wątpliwość, czy może głos w dyskusji. Działalność konsultingowa szeroko pojęta, to jest działalność usługowa nie dotycząca bezpośrednio wytwarzania dóbr, które możemy skonsumować. Może definicja jest nieco inna, ale wszyscy rozumiemy o co chodzi. Bezsprzeczny jest fakt – nie dziwię się, że sprawa w ogóle jest podniesiona – że, jeżeli dobrze pamiętam, stawki różnią się o kilkanaście złotych. Za grunt pod budynkami mieszkalnymi podatek wynosi 60–70 groszy, przy działalności gospodarczej jest to 17–18 złotych. Zależy jak gminy to ustalają, ale taka jest mniej więcej skala.

Po znalezieniu się w strefie ekonomicznej z tytułu jakiejkolwiek działalności ekonomicznej, dany podmiot przez pewien okres jest zwolniony z obciążeń podatkowych. Jednym z zagadnień jest to, czy ta gmina również stosuje takie zwolnienia? Drugie, ten skarżący nie godzi się na takie potraktowanie jego działalności i opodatkowanie go najwyższą stawką, jakby wytwarzał dobra, które są bezpośrednio konsumowane czy też wchodzą na rynek. Czy ta kwestia jest w ogóle poruszana, czy też nie? Czym tu jeszcze można argumentować?

Nie dziwię się skarżącemu, że mając taką a nie inną działalność po prostu podważa, że nałożony na niego podatek jest niewspółmierny do jego sytuacji.

Jeszcze jedna rzecz – plan zagospodarowania przestrzennego. Czy te kwestie też tam były poruszane? Cały obszar, na którym ma on te budynki, jest przeznaczony pod działalność gospodarczą, ale on nie prowadzi tam żadnej produkcji tylko zajmuje pomieszczenie, w którym prowadzi firmę konsultingową. Czy można to w takiej płaszczyźnie rozpatrywać, czy nie?

Zadaję to pytanie, bo sam mam wątpliwości, sam nie za bardzo bym się godził na takie rozwiązanie, bo nie wytwarzam dóbr konsumpcyjnych, które kieruję na rynek, a jestem obciążony takim podatkiem, jakbym prowadził działalność gospodarczą związaną z produkcją. Dziękuję bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Jeśli chodzi o stan faktyczny, to skarżący prowadzi działalność gospodarczą, czyli konsultingową, na terenie innej gminy. Jeżeli natomiast chodzi o te nieruchomości, to cały czas twierdzi, że nabył je w strefie ekonomicznej w celach realizacji swoich prywatnych interesów, czyli jako inwestycyjne. Chodzi o to, że miał być to majątek przeznaczony dla przyszłych pokoleń, jako lokata kapitału. Tylko że nabył nieruchomości, które znajdują się w strefie ekonomicznej, był to grunt i posadowione na nim budynki. Te budynki to były hale fabryczne, bo w tej strefie, jak wynika z planu zagospodarowania przestrzennego, został wprowadzony zakaz budownictwa mieszkaniowego. Była możliwa tylko lokalizacja obiektów produkcyjnych, zaplecza technicznego, magazynowego, biurowego, socjalnego, czyli inwestycji związanych z produkcją.

Sądy przyjęły, że skoro te nieruchomości z natury rzeczy mają charakter gospodarczy, są przeznaczone na cele produkcyjne czy przemysłowe, to nie można wykluczyć, że w którymś momencie prowadzący działalność gospodarczą przedsiębiorca je wykorzysta. Sama potencjalna możliwość wykorzystania, charakter tych nieruchomości spowodował, że gmina zastosowała podwyższoną stawkę podatku od nieruchomości.

Trzeba też powiedzieć, że zawsze będzie wątpliwość, kiedy nieruchomość jest związana z działalnością gospodarczą, a kiedy nie. Ustawodawcza nie posługuje się terminem „faktycznego wykorzystania do działalności gospodarczej", tylko posługuje się terminem „nieruchomości związanych z działalnością, rozumianych jako nieruchomości posiadane przez przedsiębiorcę".

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Nieruchomość nie związana z działalnością.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nieruchomość taka określona jest przez ustawodawcę w definicji jako „posiadana".

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Jeżeli nieruchomość nabyłem, to czy prowadzę tam działalność gospodarczą czy nie, to podatek gmina nakłada. Sejm nie sprecyzował tego w sposób dokładny. Jeżeli masz nieruchomość położoną w strefie ekonomicznej, ale nie prowadzisz w niej działalności gospodarczej, to i tak musisz płacić, bo jest ona w planie zagospodarowania przestrzennego. Pani mecenas użyła takiego zwrotu – co to znaczy, bo tego nie rozumiem – że nie wolno wznosić budynków. Czy tam było zaznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego, że jest to wyłącznie strefa inwestycyjna?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

To wynika z ustawy o strefach ekonomicznych.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Panie przewodniczący, może trzeba rozpatrzeć w przyszłości taką sytuację, żeby nie obciążać dodatkowo właścicieli takich gruntów, jeżeli nie prowadzą oni na nich żadnej działalności gospodarczej, ale są ich właścicielami.

Poseł Grzegorz Lorek (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to jest bardzo ciekawy głos, ale pozwolę sobie mieć inny, a wynika on z praktyki włodarza w minionych latach. Bywa tak, że przedsiębiorcy kupują grunt tylko po to, żeby go mieć, bo jest to grunt przemysłowy. Kupię go, będę go miał i niekoniecznie będę coś robił. Jak się w danej branży zmieni koniunktura, to może coś postawię. Z punktu widzenia samorządu jest to blokowanie terenu. Jeżeli nie ma tam produkcji i nie obarczamy go wyższym podatkiem, to doprowadzamy do sytuacji jeszcze bardziej problematycznej. Uważam, że obecny stan prawny jest dobry, bo daje możliwość zmuszenia przedsiębiorcy do działalności. Masz ten teren, to podejmij działalność, bo inaczej będziesz płacił wyższy podatek. Nie chcesz go płacić, to albo pozbądź się terenu, albo prowadź działalność.

Rozumiem o co panu chodzi, ale z praktyki samorządowej powiem, że mamy do czynienia z dwoma racjami. Kupuję i chcę prowadzić działalność, albo kupuję jako inwestycję na przyszłość. Kupuję w dobrym miejscu grunt, który ma charakter przemysłowy,

albo jest zapisany w studium zagospodarowania przestrzennego jako przemysłowy i po prostu go trzymam. Zobaczymy co się wydarzy, może będzie lepsza linia komunikacyjna, może będzie lepsza koniunktura. Trzymam go i chcę, żeby gmina zwolniła mnie z podatku, dlatego że nic nie prowadzę. To robią przedsiębiorcy.

W obecnym stanie prawnym można napisać do gminy i gmina może zwolnić takiego przedsiębiorcę z podatku. Dziękuję.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Jeszcze jedno zdanie. Chcę powiedzieć, że też mówię jako praktyk, były włodarz – jak to pan nazwał – jako były burmistrz średniego miasta. Takie praktyki były stosowane i niekoniecznie była taka sytuacja, że posiadacz gruntu myślał tylko: poczekam, zobaczymy, może w przyszłości coś się zmieni i będzie lepsza koniunktura. Często było tak, że po prostu nie mogli uruchomić działalności gospodarczej, choć grunty były zapisane w planie jako inwestycyjne, bo były protesty, które uniemożliwiały danemu przedsiębiorcy jej uruchomienie. Było tak mimo tego, że miał prawo na tych gruntach uruchomić działalność gospodarczą. To sąsiedztwo doprowadzało do takiej sytuacji, że było to po prostu niemożliwe. To nie było tylko cwaniactwo właściciela gruntu, często były obiektywne przyczyny, które nie pozwalały uruchomić produkcji.

Zakończę tym, że dzisiaj na polskiej wsi rolnikom jest coraz trudniej prowadzić swoją produkcję, ponieważ wielu mieszkańców pobliskich miast wykupuje grunty, buduje wille i zaczyna im po prostu śmierdzieć, zaczyna im być głośno itd.

Jako były burmistrz podaję, jakie są praktyki. Nie są one tylko takie, jakie pan poseł podał. Ma pan oczywiście rację, że dobrą wolą włodarza jest uwzględnić lub nie uwzględnić sytuacji i zwolnić właściciela z tak wysokich podatków. Może się tak stać ze względu na to, że są inne okoliczności, że nie tylko cwaniactwo tego człowieka gra rolę. Poruszam ten temat, bo nie wiem, czy ustawodawstwo dokładnie to precyzuje.

Mało tego, są jeszcze takie sytuacje, że mamy prośby o zmianę planu zagospodarowania przestrzennego. Zwykle rada i burmistrz nie chcą do tego podejść, mówią, że nie mają środków i jest absolutny impas na obie strony. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Od razu rodzi się pytanie: Jeżeli nie będzie to podatek od prowadzenia działalności gospodarczej czy podatek od nieruchomości, to jaki to ma być inny podatek? Jest tylko alternatywa: podatek od nieruchomości zamieszkałej – podatek od nieruchomości produkcyjnej.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Tak jest, panie przewodniczący, bardzo trafnie pan to ujął. Może to być podatek od nieruchomości, niekoniecznie od działalności gospodarczej na tej nieruchomości. Gdybyśmy mogli przystąpić do zmiany prawa, to można by stworzyć jeszcze jedną grupę podatkową obejmującą taką właśnie sytuację. Mogłaby to być np. połowa wartości najwyższego podatku, czyli tych 17–18 zł. Nie wytwarzam dóbr na tej nieruchomości, ale muszę za nią zapłacić. Nie z mojej przyczyny nie mogę wytwarzać.

Podałem ten konkretny przykład, ale może trzeba samorządowcom dać jakiś klucz, że mogą zwalniać. Wtedy jednak znów narażą się na zarzut, że jednemu dają ulgę a drugiemu nie. Może ustawodawca powinien to zrobić. Sprawa na przyszłość. Ciekawy temat. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Bardzo ciekawy temat i na pewno taki, z którym wiele samorządów się mierzy, podejmując uchwały o zwolnieniu od podatku od nieruchomości.

Wyczerpaliśmy głosy w dyskusji, podejmujemy stanowisko w tej konkretnej sprawie. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Dwie ostatnie sprawy. Pani poseł Bartuś zadeklarowała się do reprezentowania Sejmu w obu sprawach, ale oddaję głos pani mecenas. Sprawa o sygn. SK 59/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 59/19 dotyczy tzw. ustawy abolicyjnej. Ta ustawa została uchwalona w 2012 roku i dotyczy składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą. Przyjmując tę ustawę, ustawodawca miał na celu przede wszystkim pomoc dla przedsiębiorców, którzy nie radzili sobie z realizacją bieżących należności wobec ZUS, a jednocześnie musieli radzić sobie z zaległymi składkami. Ustawa weszła w 2013 roku i przez okres 24 miesięcy przedsiębiorcy mogli składać wnioski o wszczęcie postępowania abolicyjnego.

Jeśli chodzi o przedmiot kontroli, to przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 1 ust. 1 i 6 ustawy abolicyjnej. Przepisy te dotyczą zakresu podmiotowego tej ustawy, a więc abolicji składkowej. Mogli z tego skorzystać przedsiębiorcy, którzy podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Nie mogły skorzystać z abolicji osoby, które nie podlegały obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu.

Stan faktyczny sprawy kształtuje się następująco. Skarżąca jest spadkobiercą po zmarłym ojcu, który najpierw był emerytem, potem rencistą, a jednocześnie prowadził działalność gospodarczą, wykonując zawód radcy prawnego. Z tego powodu, że pobierał emeryturę i rentę był zwolniony z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego: rentowego i emerytalnego, a więc nie musiał odprowadzać składek na ubezpieczenie społeczne, jednak ustawodawca nie zwolnił go ze składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Po nabyciu spadku okazało się, że w masie spadkowej znajdują się długi wobec Narodowego Funduszu Zdrowia. ZUS wydał decyzję przenoszącą odpowiedzialność na spadkobiercę, czyli na skarżącą. Skarżącej nic innego nie pozostało, jak złożyć wniosek o abolicję spadkową. Organ rentowy, działając na podstawie zaskarżonych przepisów, odmówił przyznania jej prawa do abolicji twierdząc, że z tego prawa mogą korzystać tylko przedsiębiorcy, którzy podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Zmarły ojciec skarżącej nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Wobec tego skarżąca wystąpiła do sądu, ale tam też nie otrzymała ochrony prawnej i ostatecznie złożyła skargę konstytucyjną.

Dwa zarzuty wynikają ze skargi. Warto je przedstawić. Pierwszy dotyczy naruszenia prawa własności w związku z art. 32 konstytucji. Chodzi o prawo do równej ochrony własności. W tym zakresie analizujemy skargę konstytucyjną.

Drugi zarzut koncentruje się wokół naruszenia zasady sprawiedliwości w związku z prawem własności. W tym zakresie prosimy o umorzenie postępowania, ponieważ zarzuty skargi konstytucyjnej są bardzo szczątkowe. Skarżąca w zasadzie koncentruje się wokół zasady sprawiedliwości i nie wiąże tego z prawem do prywatności, a jak wiemy, w utrwalonym orzecznictwie TK zasada sprawiedliwości społecznej nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli.

Stoimy na stanowisku, że zaskarżone przepisy, art. 1 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie, w jakim odnosi się wyłącznie do osoby podlegającej obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Zgadzamy się ze skarżącą, że pomiędzy zestawionymi przez nią podmiotami istnieją pewne podobieństwa. Ona zestawia osobę, która prowadzi działalność gospodarczą i nie jest emerytem i rencistą z osobą, która prowadzi działalność gospodarcza i jest emerytem i rencistą. W świetle obowiązujących przepisów każdy z tych przedsiębiorców jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów składek na ubezpieczenie zdrowotne. Składka jest jednakowa dla wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od tego, czy pobierają emeryturę czy też nie. Składka jest stała, jest niepodzielna, każdy przedsiębiorca jest zobowiązany ponosić tę składkę, niezależnie od tego, czy osiąga dochód czy nie. Ostatni wyrok TK wskazuje, że nawet jak przedsiębiorca jest na zwolnieniu lekarskim, to również musi ponosić składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

Skarżąca nie dostrzega jednak jednej zasadniczej cechy, która różni te dwie kategorie podmiotów. Przede wszystkim zmarły ojciec, czyli ubezpieczony, nie ponosił ciężarów na ubezpieczenie społeczne. To nie są małe ciężary, bo w 2000 roku, kiedy ten dług się

pojawił, składka miesięczna na ubezpieczenie społeczne kształtowała się w wysokości 350 zł. On od tej składki był całkowicie zwolniony, a w roku 2006, kiedy zaprzestał działalności gospodarczej, składka na ubezpieczenie społeczne wynosiła 507,52 zł. Od tych ciężarów ubezpieczony był całkowicie zwolniony. To jest pierwszy argument, argument koronny, który przemawia za uznaniem tej regulacji za zgodną z konstytucją.

Wskazujemy także na inne przepisy, które różnicują wskazane przez skarżącą podmioty. Ustawa o świadczeniach zdrowotnych pozwala zwolnić przedsiębiorcę, chociaż nakłada na wszystkich przedsiębiorców obowiązek składkowy, wszyscy przedsiębiorcy podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu, bez względu na to, czy pobierają emeryturę czy też nie. Ustawa pozwala zwolnić przedsiębiorców emerytów-rencistów bądź osoby niepełnosprawne, które uzyskują świadczenia emerytalne w niewielkiej wysokości, bądź też prowadzą działalność gospodarczą w niewielkiej wysokości. Jest to art. 82 ust. 9 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

Ten przepis obowiązywał również w ustawie z 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Ten sam przepis obowiązywał w ustawie z 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. Przepis ten brzmi: „Składka na ubezpieczenie zdrowotne nie jest opłacana przez osobę, której świadczenie emerytalne lub rentowe nie przekracza miesięcznie kwoty minimalnego wynagrodzenia – tu dodam, że chodzi o przedsiębiorcę – jeżeli uzyskuje on dodatkowe przychody z tego tytułu w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 50% kwoty najniższej emerytury”. Ten przepis dotyczy także rencistów i osób niepełnosprawnych.

Z tego wynika, że jeżeli ojciec skarżącej nie skorzystał ze zwolnienia, to uzyskiwał emeryturę w wysokości przekraczającej minimalne wynagrodzenie i prowadził działalność gospodarczą w wysokości przekraczającej 50% najniższej emerytury, czyli osiągał dochody. Gdyby nie osiągał dochodów, to mógłby skorzystać ze zwolnienia. Te rozwiązania idą w kierunku ochrony tych emerytów i rencistów, którzy prowadzą działalność gospodarczą w niewielkim rozmiarze i dostają świadczenia z ZUS też w niewielkim rozmiarze.

Kolejnym argumentem koronnym przemawiającym za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów jest to, że składka na ubezpieczenie zdrowotne podlega odliczeniu od podatku dochodowego. Nie jest to zbyt duża dolegliwość, bo w 2000, gdy skarżący zaprzestał płacenia składki, wynosiła ona 85 zł miesięcznie. W 2006 roku wynosiła już 172 zł, z których 152,73 zł można było odliczyć od podatku dochodowego.

Ojciec skarżącej znajdował się w tej korzystnej sytuacji, że pobierając emeryturę i prowadząc działalność gospodarczą z obu źródeł odprowadzał podatek dochodowy. Oblicza się go rocznie kumulując źródła dochodów. Jeżeli nawet nie uzyskiwał wysokich dochodów z działalności gospodarczej, to jego emerytura także podlegała opodatkowaniu. Składkę na ubezpieczenie zdrowotne mógł umorzyć z podatku od pobieranej emerytury. Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, ta emerytura nie była równa bądź mniejsza od minimalnego wynagrodzenia. Gdyby była mniejsza, to mógłby skorzystać ze zwolnienia przewidzianego w ustawie o świadczeniach zdrowotnych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pani poseł Barbara Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, rozpocznę od tego, że pani mecenas powiedziała, iż po nabyciu spadku skarżącej nie zostało nic innego, jak złożyć wniosek o abolicję. Uważam, że skarżącej nie zostało nic innego, jak zapłacić te składki, ponieważ cały spadek przyjęła z dobrodziejstwem inwentarza. W tej sytuacji można domniemywać, że miała z czego te składki zapłacić.

Odnosząc się do zarzutów, zacznę od tego, że ustawa, która została uchwalona w 2012 roku, jest jakby *lex specialis* do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i do przepisów art. 28 i 31, które mówią o umorzeniu należności z tytułu składek. Art. 28 mówi, kiedy można umorzyć należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, natomiast art. 31 mówi, że przepisy te stosujemy też do składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Skarżąca, składając skargę, uznawała za cechę relewantną tylko to, że jej ojciec prowadził działalność gospodarczą, tak jak ci, którzy są adresatami tej ustawy. Naprawdę tak nie jest, ponieważ cel tej ustawy był konkretny, dotyczył tych prowadzących działalność gospodarczą, którzy prowadzili ją od 1999 do 2009 roku, zakończyli działalność i opłacali składki na ubezpieczenia społeczne. Przepisy były konkretnie skierowane do tych przedsiębiorców, którzy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne, a składki zdrowotne, wszelkie upomnienia, wszelkie odsetki i inne, miały tylko charakter paralelny. To było tylko dodatkowe, więc powoływanie się na zasadę równości i ochronę własności wydaje się absolutnie argumentem nietrafionym. Wszystko przemawia za tym, że wymienione przepisy są zgodne z konstytucją, a w pozostałym zakresie jest wniosek o umorzenie, bo nie było uzasadnienia podnoszonych zarzutów.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Dodam jeszcze, bo skoncentrowaliśmy się na zarzutach skargi konstytucyjnej i udowodniliśmy, że to nie są podmioty podobne, więc odpada zasada równości. Muszę dodać, że każdy przedsiębiorca, który nie był dłużnikiem FUS, ale był dłużnikiem NFZ, nie mógł skorzystać z dobrodziejstwa abolicji.

Inna konfiguracja, jeżeli był dłużnikiem FUS i jednocześnie był dłużnikiem NFZ, ale nie w równoległych okresach, bo okresy musiały być równoległe, to też nie mógł skorzystać z umorzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Zasadą było to, że jeżeli umarzamy składki na ubezpieczenie społeczne, to wtedy za ten sam okres można umorzyć składki na ubezpieczenie zdrowotne. Brak równoległości zadłużenia uniemożliwiał umorzenie składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji. Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do ostatniej sprawy o sygn. SK 38/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Stanowisko w sprawie o sygn. SK 38/19 została przygotowane przez panią Jolantę Bucińską, której dziś nie ma. Ja tylko prezentuję to stanowisko.

Chodzi o sprawę przejścia z renty na emeryturę. Ustawodawca wprowadził art. 24a, który mówi, że każda osoba, która pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy, z chwilą uzyskania wieku emerytalnego z mocy prawa przechodzi na emeryturę. Skarżący podnosi, że została naruszona zasada równości, ponieważ prawo do emerytury jest uprawnieniem i każdy kto chce podejmuje decyzję, czy chce iść na emeryturę, czy też nie, i kiedy. To należy do jego swobody decyzyjnej. W tym przypadku skarżący nie dostrzega tego, że pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy. Od razu chcę powiedzieć, że taka renta jest kalkulowana w nieco inny sposób, według systemu zdefiniowanego świadczenia, czyli 24% kwoty bazowej, 1,4% za lata składkowe i 0,7 % za lata nieskładkowe, to podzielone przez okres otrzymywania. To nie jest finansowane ze składki odłożonej przez ubezpieczonego, ale jest finansowane z FUS. Dopiero emerytura jest finansowana ze zgromadzonych składek. Jest ona obliczana w ten sposób, że wszystkie składki są waloryzowane i podzielone przez dalszy średni okres życia. W ten sposób obliczamy wysokość emerytury.

W tym przypadku ustawodawca podjął bardzo racjonalne działania, ponieważ zmusił rencistów do przejścia na emeryturę po to, żeby zrobić oszczędności w FUS, żeby nie prowadzić do sztucznego zawyżania emerytury kapitałowej, tej w ramach zdefiniowanej składki. Im później rencista podejmowałby decyzje o przejściu na emeryturę, tym bardziej sztucznie rosłaby wysokość jego świadczenia.

Dodam jeszcze, że istniały przepisy w ustawie o emeryturach i rentach, które pozwalały ubezpieczonemu korzystniej przejść na emeryturę, czyli zgłosić ten wniosek w dowolnie wybranym momencie. Mógł bowiem wystąpić do ZUS o zawieszenie wypłaty renty i w dowolnie wybranym okresie złożyć wniosek o przyznanie emerytury. Tu nikt

nie zmusza ubezpieczonego do tego, żeby przeszedł na emeryturę w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego. Taka jest konstrukcja tego przepisu.

My wnioskujemy o stwierdzenie zgodności z konstytucją zaskarżonego przepisu, czyli art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie, w jakim na jego podstawie przyznaje się emeryturę z urzędu, o której mowa w art. 24 tejże ustawy, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury. Uważamy, że ten przepis jest zgodny z art. 32 ust. 1, w związku z art. 67 ust. 1 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Głos ma pani poseł Bartuś, proszę bardzo.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dodam, że emerytura też jest nazywana rentą, tylko z tytułu osiągnięcia wieku. W tym, o czym pani mecenas mówiła, dokładnie chodziło o pieniądze. Chociaż przejście z renty na emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego jest dla ubezpieczonego bardzo korzystne, ponieważ nawet jeżeli emeryturę liczyć kapitałowo, to ona nie będzie niższa niż wypłacana renta. Na pewno panu nie opłacałoby się zawiesić tej renty przed osiągnięciem wieku i później wydłużać, a to z tego powodu, że musiałby mieć w tym czasie emeryturę kapitałową naliczaną, a zgromadzony kapitał dzieli się przez przewidywaną liczbę miesięcy dalszego życia. Im później, tym dla niego byłoby korzystniej, dlatego nie chciał przechodzić już w tym momencie, a dopiero za ileś lat, kiedy według tabelki miałby jeszcze 12 miesięcy życia.

Ustawodawca zrobił to bardzo racjonalnie, bo emerytura to też jest renta z tytułu niemożności dalszego wykonywania pracy z powodu osiągnięcia wieku.

Oczywiście popieram wniosek BAS o stwierdzenie zgodności z konstytucją.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sprawa wydaje się oczywista. Czy jeszcze są pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.